

---

# SOLO CRIADO: UM INSTITUTO CONTROVERSO

**Gabriela Maia Rebouças**, Mestra em Direito pela UFC/UFS, Professora de Direito da UNIT, Coordenadora de Monografia e Extensão de Direito da UNIT, Ex-professora substituta da UFS.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Histórico. 3. Conceito e caracterização. 4. Solo Criado e repercussões no planejamento e funcionamento urbanos. 5. Solo Criado e repercussões no mundo imobiliário. 6. Aspectos jurídicos controversos. 7. Crítica ao instituto. 8. Bibliografia.

## 1. INTRODUÇÃO

A preocupação com o Direito Novo e o Novo Direito requer dos atores jurídicos uma visita a instituto que, embora historicamente não sejam novos, social e juridicamente ainda não tiveram sua aplicação adequada. Porque o Direito não pode deixar de se preocupar com os aspectos concretos de sua aplicação, no Direito Urbanístico, impõe-se a discussão acerca da qualidade de vida e organização da cidade.

A cidade de Aracaju tem vivenciado na última década um fenômeno perverso comum a quase todas as capitais e cidades grandes: uma explosão de grandes arranha-céus, sobretudo nas margens leste e sul da cidade, o que corresponde à formação de um grande paredão, barrando a ventilação advinda do litoral. Com isso, toda a cidade, com exceção destas construções, claro, torna-se ainda mais quente, o que diminui a qualidade de vida da população em geral, sobretudo se aliado este fator às demais condições climáticas da região.

Um outro fenômeno típico das cidades grandes e em desenvolvimento é a construção de conjuntos, aglomerados ou bairros inteiros apenas com prédios de andar. Em Aracaju, cita-se como exemplo o Bairro Jardins, construído em torno de um shopping-center e formado exclusivamente por novos prédios de mais de 10 andares, salvo as poucas casas que já existiam na região e foram anexadas pelo novo bairro.

---

Estes dois exemplos partem da constatação de que o homem, não satisfeito com a extensão da superfície terrestre, resolve criar solo, edificando, em planos empilhados que invadem o espaço atmosférico e o subsolo, novos espaços de moradia, transação e circulação. Há, no entanto, consequências urbanas e ambientais decorrentes de tal invenção.

Embora existente no Brasil desde a década de 70 do século passado, o estudo do Solo Criado passou por um processo de revigoração com a imposição constitucional de Plano Diretor para as cidades com mais de 20.000 habitantes. Não só este instituto, mas tudo que diz respeito ao planejamento urbano da cidade, concepções, mitos, experiências, possibilidades.

O Solo Criado tem recebido tratamento diferenciado nas legislações municipais<sup>1</sup> que o adotam, chegando a descaracterizá-lo. A adoção do Solo Criado dissociado do coeficiente único tem sido amplamente rejeitado pelos profissionais comprometidos com o desenvolvimento sustentável das cidades. A urbanista Raquel Rolnik<sup>2</sup> aponta grande utilidade do Solo Criado, juntamente com o coeficiente único, no processo de desenvolvimento e planejamento da cidade, democratizando os espaços, e permitindo um melhor aproveitamento dos espaços já estruturados, conjugando com a utilização de incentivos tendo em vista a busca da igualdade social. A citada autora aponta como pontos imprescindíveis no processo de urbanização a luta contra a exclusão e a miséria, assim como pela construção de um espaço verdadeiramente público, que não se confunde com o Estado, mas com o coletivo, com a cidadania.

É a partir desta concepção, que trabalha com o delineamento do instituto sem perder de vista a discussão acerca de sua utilidade, que se pretende desenvolver esta exposição.

## **2. HISTÓRICO**

O Brasil conhece na década de 70 do séc. XX um surto de discussão sobre o Solo Criado. É, sobretudo, com o Seminário sobre este tema, que grandes nomes do direito pátrio vão discutir, em São Paulo, tal instituto, analisando as experiências estrangeiras e adaptações necessárias. São tiradas diretrizes que formarão “A Carta de Embu”, documento que estabelece os contornos básicos do Solo Criado, seguindo-se substancial produção literária a destrinchar as discussões que envolveram os dias de debate.

---

No direito alienígena, destacam-se como países que contribuem para a experiência do Solo Criado os EUA, denominado *Space Adrift*, decorrente do chamado Plano de Chicago; a França, com a *Plafond Légal*.

Nos Estados Unidos, o “espaço flutuante” é utilizado nos casos em que há limitação do direito de construir do imóvel, sobretudo decorrente de preservação histórica, quando, então, é permitido ao proprietário alienar o seu direito de construir para que este potencial possa ser utilizado em outro terreno, face à limitação daquele declarado pelo Poder Público como patrimônio histórico.

A França, por sua vez, conheceu, na década de 70, o Solo Criado nos seguintes termos: limite legal de densidade 1 e 1,5 para Paris, além do que o proprietário teria que adquirir, quando possível, da Municipalidade, o direito de construir. A flexibilização do instituto, chegando a perder grande parte de sua significação decorreu dos efeitos perversos que a alta densidade causou.

A Itália também possui experiência interessante em termos de regulação, sobretudo do direito de construir, separado do direito de propriedade e pertencendo à Municipalidade o poder de vender aos interessados, o direito de criar solo<sup>3</sup>.

### **3. CONCEITO E CARACTERIZAÇÕES**

O conceito de Solo Criado foi desenvolvido na própria Carta de Embu: “toda edificação acima do coeficiente único, quer envolva ocupação do espaço aéreo, quer a de subsolo”<sup>4</sup>. É possível então distinguir o Solo Criado do solo natural, este último quando a edificação estiver dentro do coeficiente de aproveitamento do terreno.

José Afonso da Silva<sup>5</sup> enumera quatro mecanismos básicos do conceito de Solo Criado: 1 - coeficiente de aproveitamento único; 2 - vinculação a um sistema de zoneamento rigoroso; 3 - transferência do direito de construir; e 4 - proporcionalidade entre solos públicos e privados.

A imposição de um coeficiente único equivaleria dizer que cada proprietário tem o direito subjetivo de construir uma vez a área do terreno, para o qual necessitaria apenas da licença da Prefeitura. A sua relevância está em igualar patrimonialmente a valorização dos vários terrenos. Atualmente, este coeficiente de aproveitamento tem sido estabelecido pelas normas de uso e ocupação do solo, que permite tratamento diferenciado e respectiva valorização para as zonas com um coeficiente

---

maior. Contribuiria, aqui, para um maior equilíbrio imobiliário. Quem, onde quer que esteja a sua propriedade, almejasse construir mais que o coeficiente único necessitaria comprar para isso este direito, até porque, o seu empreendimento exigiria mais dos aparelhos urbanos.

Aqui, no entanto, reside a questão mais controversa deste instituto: a quem pertence o direito de construir além do limite? E mais, podendo pagar, é ilimitável a aquisição de Solo Criado?

As posições têm então se dividido. Um primeiro grupo entendendo que o Solo Criado é adquirível do Poder Público, da Municipalidade, a exemplo do direito italiano, responsável, em contrapartida, pelo incremento nos aparelhos urbanos. Um segundo grupo a defender que o Solo Criado é negociável em bolsa e pertencente ao dono da propriedade, privada ou pública. Os primeiros vendo no Solo Criado um instituto de arrecadação de rendas para o Poder Público. Os segundos, combatendo esta visão argumentando que constitui um *bis inidem*, já que pagar-se-ia mais imposto decorrente da valorização do imóvel pela construção agregada.

Quanto ao limite, não há lógica a sua não existência, porque se planejamento urbano é interesse coletivo, um adensamento infinito com a extrema verticalização da cidade, pode significar um caos em termos de possibilidades saudáveis de vida. Além do que, quem tivesse poder aquisitivo, condicionaria, pela escolha das áreas, o rumo do crescimento da cidade. E a tarefa do Direito Urbanístico é exatamente controlar este desenvolvimento, equilibrando-o em prol da coletividade.

A limitação reclama então um zoneamento rigoroso, indicando em cada área, o coeficiente máximo de aproveitamento (2,3,4) além do que é impossível a edificação.

Para o equilíbrio do crescimento da cidade, é preciso também considerar que uma criação artificial de solo privado reclama a proporcional criação de espaços públicos na área. Aumento populacional exige aumento de áreas de lazer, escolas, creches, hospitais. Neste sentido, a aquisição de direito de construir superior ao coeficiente único implicaria na doação ao Poder Público de uma área, na região, para garantir a proporcionalidade. Embora a própria Carta de Embu fale em “equivalente em dinheiro” caso não seja possível a doação de área, fica a indagação se esta abertura guarda coerência com o desenvolvimento em geral, restando sempre a dúvida de se estar privilegiando que possui maior poder aquisitivo, em detrimento do coletivo<sup>6</sup>.

---

É preciso registrar ainda que a edificação em pavimentos não significa *a priori* a criação de solo, ainda mais quando se conjugam ao coeficiente de edificação, outras limitações administrativas como os recuos e índice de impermeabilização.

No entanto, é exatamente a formatação da utilidade deste instituto que vai abrigar seus maiores problemas. É possível ordená-los da seguinte forma:

- a) A instituição de Solo Criado prescinde da separação do direito de construir da propriedade?
- b) Pertence ao proprietário ou ao Poder Público o direito sobre o Solo Criado?
- c) De que forma se dá a aquisição do Solo Criado?

#### **4. SOLO CRIADO E REPERCUSSÕES NO PLANEJAMENTO E FUNCIONAMENTO URBANOS**

Fica fácil imaginar como este instituto pode repercutir no planejamento e funcionamento urbanos, tanto em seu benefício, como contra a cidade. Se bem utilizado, o instituto permite uma melhor utilização dos espaços, diminuição das distâncias (porque se a exagerada verticalização é prejudicial, do mesmo modo uma grande dispersão alargando demais a cidade, requerendo maior suporte viário, transportes, infra-estrutura, etc.). Permite também um crescimento equilibrado da cidade, já que o Solo Criado não é simplesmente construir em pavimentos, mas incrementar os equipamentos urbanos, garantir o equilíbrio entre solo privado/público, enfim, desenvolver a cidade de acordo com suas necessidades.

O Solo Criado não se presta, no entanto, para simples arrecadação de receitas pelo Poder Público ou particular. Não se presta para corrigir distorções urbanas, transferindo dinheiro arrecadado com a venda de solo de uma área para outra. Para isso, paga-se tributos.

#### **5. SOLO CRIADO E REPERCUSSÕES NO MUNDO IMOBILIÁRIO**

Um problema grande é lidar com a especulação imobiliária quando se trata de definir espaços e índices urbanísticos. A propriedade imóvel ainda é um grande investimento patrimonial. É a base para os demais empreendimentos, quer comerciais, quer residenciais. A instituição de um

---

coeficiente único de aproveitamento não haverá de ser implementado sem resistências. A necessidade de adquirir acima deste coeficiente, para erguer os grandes prédios, é sem dúvida um ponto largamente combatido pelos proprietários e especuladores, posto que onera ainda mais o empreendimento.

No entanto, também a instituição do Solo Criado poderá contribuir para o incremento do mercado imobiliário. Tome-se como partida uma zona cujo coeficiente máximo de edificação, são duas vezes acima do coeficiente único. Até o coeficiente único, o direito de construir é subjetivo do proprietário. Acima disto, poderá adquirir até duas vezes o seu coeficiente (limite permitido pelo zoneamento). Se for o Poder Público o detentor deste direito, comprar-se com a Municipalidade. Se do particular, é possível de ser negociável em bolsa, ou diretamente: procura-se quem queira vender o seu direito de construir naquela zona (ainda não utilizado, é claro!). O importante é que a zona nunca tenha um nível de adensamento superior ao planejado. Quem vender o direito de construir, uma vez querendo, enfim, edificar, haverá de comprar também de outrem na mesma zona.

Uma outra repercussão no mundo imobiliário diz respeito à necessidade, caso seja regulamentado em lei federal o Solo criado, de registro imobiliário em cartório, já que as transferências terão caráter constitutivo de direito sob o imóvel, exigindo título documental contendo: coeficiente de aproveitamento, construções já realizadas e transferências<sup>7</sup>.

## **6. ASPECTOS JURÍDICOS CONTROVERSOS**

São aspectos jurídicos controversos, enfrentados ao longo deste trabalho: a titularidade do direito de construir e, portanto, quem poderá alienar Solo Criado, se o particular ou se o Poder Público; a necessidade de separação do direito de construir da propriedade e enfim, de quem é a competência para estabelecer normas desta natureza, questões que estão, de certo, interligadas.

José Afonso da Silva<sup>8</sup> posiciona-se pela não separação do direito de construir da propriedade, afirmando que o coeficiente único está plenamente afinado com o art. 572 do Código Civil, segundo o qual o proprietário poderá levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo os direitos de vizinhança e os regulamentos administrativos. Neste sentido, o estabelecimento de coeficientes de edificação corresponde a

---

«regulamento administrativo» e, portanto, de competência municipal. Acrescenta ainda o autor que tanto não é preciso separar o direito de construir da propriedade, e o coeficiente único representa direito pleno e subjetivo a ela ligado, que se um regulamento administrativo estabelecer coeficiente de aproveitamento inferior ao único para determinada área, há que garantir indenização, compensação pela restrição imposta, francamente desigual aos demais proprietários.

A questão não é simples. Se o direito de construir for de titularidade do particular, se a aquisição deste direito não pode ser entendida como um contrato administrativo, então se está no campo das relações civis e comerciais, de competência privativa da União. Portanto, somente lei federal poderá estabelecer o instituto do Solo Criado e o coeficiente único. Neste sentido, Toshio Mukai é enfático: “a separação do direito de construir do direito de propriedade é ponto central do conceito de solo criado, se é que se pretende falar nele. E, neste sentido, o impulso inicial da instituição desta figura jurídica, entre nós, depende primariamente de lei federal”<sup>9</sup>.

A Prof<sup>a</sup>. Magnólia Lima Guerra, analisando o instituto, comenta as posições existentes: a primeira, em que o direito ao solo criado pertence à Municipalidade e, a segunda, onde pertenceria ao proprietário (inerente à propriedade). Esta última, a depender do posicionamento, pode-se chegar a soluções diferentes: “a primeira delas, nada satisfatória aos interesses da cidade (...) reconhece ao proprietário do solo o direito de criar a quantidade de solo que lhe aprouver, caso não conflite com as limitações administrativas estabelecidas pela Prefeitura. Já uma outra solução reconhece o direito de construir como pertencente ao proprietário do terreno, mas somente dentro de um coeficiente de aproveitamento estabelecido previamente”<sup>10</sup>.

Assim, para Magnólia Guerra, juridicamente o solo criado pertencendo ao Município é medida altamente questionável, já que o direito de criar solo precisará ser desvinculado do direito de propriedade. Como o Código Civil disciplinou o direito de construir vinculado à propriedade, necessita de uma lei de igual hierarquia para modificá-lo.

Separando as competências, firma-se: 1) Cabe à lei federal estabelecer o instituto do Solo Criado, o coeficiente único geral e sua forma de negociação; 2) Cabe à lei federal também dispor sobre separação do direito de construir do direito de propriedade; 3) Cabe à lei municipal estabelecer através do zoneamento, o coeficiente máximo de edificação de cada

---

zona, além das demais limitações administrativas.

## **7. CRÍTICA AO INSTITUTO**

Em fase conclusiva, é preciso ressaltar que o Solo Criado não é um instituto simples de ser constituído. Se não estiver bem amarrado, tecnicamente adequado, certamente servirá para distorções no crescimento da urbe. Criticável por parte do Poder Público a perspectiva simples e pura de arrecadação financeira, sem que esta verba esteja vinculada ao investimento na área em termos de equipamentos públicos.

Igualmente, se for utilizada com a finalidade de corrigir distorções de crescimento, como vender solo numa área valorizada e investir na periferia. Embora a princípio o argumento seja social, esta postura contribuirá para criar graves problemas em outras áreas, muito adensadas e sem infra-estrutura compatível, importando um ônus talvez maior para os cofres públicos. Não é o Solo Criado um instituto adequado para esta finalidade, ainda que seja correta a preocupação e o investimento público em área mais carente.

“A Carta de Embu” ainda é um documento que fornece um parâmetro básico para a configuração do Solo Criado: instituição do coeficiente único, vinculação ao zoneamento que estipulará coeficiente de edificação máxima, além de outras limitações administrativas, e proporcionalidade entre terrenos públicos e privados a ser garantida pelo particular que queira edificar além do coeficiente único (criticável neste ponto a possibilidade de substituição pelo equivalente econômico<sup>11</sup>).

Recentemente discutido o Plano Diretor de Curitiba<sup>12</sup>, foram apresentadas algumas considerações a respeito do Solo Criado, sendo apontado como um instrumento que tem dois objetivos: a) Custear as desapropriações e melhorias nas áreas de reurbanização, onde os benefícios pagam aos que forem prejudicados; b) Evitar a especulação imobiliária, especificamente evitando que os proprietários que não contribuem na valorização da área, feita com recursos públicos, sejam os verdadeiros beneficiados. Acrescente-se a advertência de que no Brasil, a prática de desviar recursos advindos de uma área para outra e a modificação constante nas leis e no zoneamento, no mínimo, tendem a descaracterizar o conceito original do “Solo Criado” e descambar para a ineficiência, o desvio e finalmente oferecendo a oportunidade para a prática da corrupção.

Esta realidade denunciada traz como principais desacertos do tra-



---

tamento equivocado conferido ao instituto do Solo Criado uma visão funcionalista da lei de zoneamento e uso do solo, que promoveu a concentração urbana, e que vai exigir agora investimentos pesados para dar eficiência ao sistema de circulação. As obras necessárias para sustentar o volume de tráfego no futuro próximo transformarão a cidade no “paraíso das empreiteiras”.

Também a adoção equivocada da política de Solo Criado, que ajudou a agravar a concentração urbana, possibilitando o adensamento de regiões já saturadas em termos de ocupação. O Solo Criado deveria ter sido adotado tendo como princípio o coeficiente único, acompanhado de uma planta genérica com valores em consonância com as diretrizes do Plano Diretor e o Plano de Desenvolvimento Integrado.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CORRÊA, Antônio Celso de Munno. “Planejamento Urbano: competência para legislar dos Estados e Municípios”. *Revista de Direito Público*, nº 98, Ano 24, São Paulo: RT, abril/junho de 1991. p 257-262

DALLARI, Adilson., FAGUNDES, Seabra. Et all. Conferências e debates. *Revista de Direito Público*, nº 98, Ano 24, São Paulo: RT, abril/junho de 1991. p 173-189

GUERRA, Maria Magnólia Lima. *Direito de Propriedade*, nota de aula proferida em Mestrado da UFC, Fortaleza: impresso, s/d.

GREGO, Marco Aurélio. “O solo criado e a questão fundiária”. In: PESSOA, Álvaro (org.) *Direito do Urbanismo: uma visão socio jurídica*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora: IBAM, 1981.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, 7 ed., São Paulo: Malheiros, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico: instrumentos jurídicos para um futuro melhor*. 2 ed., Rio de Janeiro: Forense, 1977.

MUKAI, Toshio. *Direito e Legislação Urbanística no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988.

SAMEK. Home Page. <<http://www.samek.com.br>> (15.09.1999)

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 2 ed., São Paulo: Malheiros, 1995.

---

---

<sup>1</sup> Não há ainda legislação federal a tratar do assunto, face, inclusive, ao fato de não estar claro nos meios doutrinários, de quem é a competência neste assunto, o que depende, por conseguinte, de um consenso na caracterização deste instituto, até então, inexistente.

<sup>2</sup> Cf. site [www.samek.com.br](http://www.samek.com.br) onde é possível encontrar uma entrevista com a citada autora do Livro “A cidade é a Lei”.

<sup>3</sup> GUERRA, Magnólia Lima. *Direito de Propriedade*, nota de aula proferida no Mestrado da UFC, p.25

<sup>4</sup> Cf. Carta de Embu, item 1.2., em *O solo Criado/Carta de Embu*, p.169. Apud. José A. da Silva, ob. cit., p236.

<sup>5</sup> Ob. cit., p 233.

<sup>6</sup> Seabra Fagundes posicionou-se contra este ponto da Carta de Embu, embora tenha também sido seu signatário. No seu entender, não caberia abrir a possibilidade para compensar com o equivalente em dinheiro. Cf. artigo Aspectos Jurídicos do Solo Criado, RDA, 129;9.

<sup>7</sup> Cf. Guerra, Magnólia Lima. *Direito de Propriedade*, p.26.

<sup>8</sup> Ob. cit, p. 236

<sup>9</sup> Toshio Mukai, *Direito e Legislação Urbanística no Brasil*, 1988. p 266.

<sup>10</sup> Guerra, *Direito de Propriedade*, ob. cit., p. 25

<sup>11</sup> Cf. nota 24

<sup>12</sup> informações no site [www.samek.com.br](http://www.samek.com.br)